

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2070

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister voor Klimaat en Energie over *het bericht dat Vattenfall 76 euro vraagt voor stadswarmte terwijl de inkoopprijs ongeveer een tientje is* (ingezonden 13 maart 2023).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) (ontvangen 29 maart 2023).

Vraag 1

Vindt u het acceptabel en gerechtvaardigd dat de consumentenprijs voor warmte zevenmaal de inkoopprijs is?¹

Vraag 2

Kunt u onderbouwen waarom en hoe een warmteprijs van € 76 gebaseerd is op werkelijke kosten?

Antwoord 1 en 2

In 2023 betalen de consumenten voor het grootste deel van hun warmteverbruik de plafondprijs, gelijk aan € 47,48 per GJ. Deze prijs is van toepassing tot het maximum verbruik van 37 GJ per jaar. De verwachting is dat 70–80% van warmteverbruikers volledig onder deze volumegrens blijft.² Klanten van Vattenfall betalen het bedrag van € 76 per GJ dus alleen voor het verbruik boven het plafond van 37 GJ.

In de basis reflecteert de consumentenprijs de kosten van de leverancier, vermeerderd met een redelijk rendement. Om dit te beoordelen is het niet voldoende om het variabele tarief te vergelijken met de inkoopprijs van restwarmte op een bepaalde locatie. De kosten van een warmteleverancier omvatten naast de kosten van inkoop ook bijvoorbeeld de kosten van aanleg en onderhoud van het distributienetwerk, personeel, materiaal en energie. Ook hanteren leveranciers naast het variabele tarief ook vaste (gebruiksonafhankelijke) tarieven. Om te beoordelen of tarieven van Vattenfall de kosten reflecteren, is inzicht nodig in al deze kosten en tariefcomponenten. Gelet op

¹ Gelderlander, 7 maart 2023, «Vattenfall vraagt 76 euro voor stadswarmte, terwijl inkoopprijs ongeveer tientje is: «Onacceptabel»». (https://www.gelderlander.nl/nijmegen/vattenfall-vraagt-76-euro-voor-stadswarmte-terwijl-inkoopprijs-ongeveer-tientje-is-onacceptabel-~adb212be/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=5df0f766123141f4404889f4d1203e3f&auth_rd=1).

² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-stelt-maximumtarief-warmte-vast-en-houdt-daarbij-rekening-met-prijsplafond>.

het feit dat Vattenfall net als veel andere warmteleveranciers werkt met een tarief dat voor al zijn netten gelijk is, moet daarbij niet alleen naar de plaatselijke kosten gekeken worden, maar naar de kosten die Vattenfall op al zijn warmtenetten maakt. De inkoopkosten zijn onder meer afhankelijk van verschillen tussen de ingezette bronnen en kunnen dus verschillen per warmtenet. Naast restwarmte en warmte uit afvalverbranding maakt Vattenfall voor de voeding van zijn warmtenetten ook gebruik van warmte geproduceerd met aardgas, biogas en elektriciteit.³

De ACM verwerft als onderdeel van haar toezicht inzicht in deze kosten. Recent heeft de ACM rendementen van warmteleveranciers onderzocht, waarvan de uitkomsten op 23 maart 2023 zijn gepubliceerd.⁴ Daaruit blijkt dat warmteleveranciers in 2021 gemiddeld een rendement van 5% behaalden, en in 2022 2,7%. De ACM heeft de leveranciers die een veel hoger dan gemiddeld rendement haalden, verzocht om verdere informatie. Daarnaast heeft de ACM warmteleveranciers die in 2023 voor warmte de maximale prijs vragen, gevraagd te onderbouwen waarom dit nodig was. De resultaten van dit onderzoek worden in het tweede kwartaal van 2023 verwacht.

Daarnaast worden na afloop van 2023 de rendementen van warmteleveranciers die voor de toepassing van het prijsplafond overheids subsidie hebben ontvangen, waaronder Vattenfall, getoetst door de RVO. Leveranciers die een hoger rendement halen dan redelijk, zullen het verschil moeten terugbetalen aan de Staat.

Vraag 3

Hoe zorgt u ervoor dat de consument met de grootst mogelijke zorg beschermd wordt tegen een monopolist, die de consument niet kan kiezen, maar waar de consument ook niet bij weg kan?

Antwoord 3

Warmteafnemers worden beschermd door regulering die op basis van de Warmtewet, het Warmtebesluit en de Warmteregeling door de ACM wordt toegepast. Daarnaast worden zij in 2023 beschermd door het prijsplafond. Voor nadere informatie over toezicht op warmtetarieven en rendementen verwijs ik u naar de brief die ik op 10 februari 2023 aan de Vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat heb verstuurd (Kamerstuk 29 023, nr. 396).

Het toezicht op warmteleveranciers behelst meer dan tariefregulering en toezicht op rendementen. De ACM kan het instrumentarium dat haar ten dienste staat gebruiken tegen individuele warmteleveranciers die de verplichtingen uit de Warmtewet niet nakomen.

Vraag 4

Hoe garandeert u dat de consument volledig inzicht krijgt in de kostenopbouw van warmte die de warmtemonopolist vraagt?

Antwoord 4

De ACM publiceert tweejaarlijks een rendementsmonitor. Hierin wordt door de ACM sectorbreed in kaart gebracht wat het behaalde rendement is van warmteleveranciers. De ACM kan in het kader van haar toezichtstaken ook inzicht verkrijgen in de kostenopbouw van warmte per leverancier. Dit betreft bedrijfsgevoelige, vertrouwelijke informatie. De huidige Warmtewet bevat geen specifieke verplichtingen over de kostentransparantie naar de gebruikers toe. Ik onderzoek nog of in de nieuwe Wet Collectieve Warmtevoorziening dergelijke aangescherpte bepalingen moeten worden opgenomen.

Vraag 5

Hoe garandeert u dat consumenten niet te veel betalen voor warmte als u in antwoord op eerdere vragen aangeeft dat u niet kan beoordelen of de stijging van warmtetarieven volledig gebaseerd is op werkelijke kosten?

³ Een overzicht van bronnen die Vattenfall op verschillende locaties gebruikt is te vinden op het warmte-etiket van deze leveranciers, zie <https://www.vattenfall.nl/media/consumenten/producten/stadsverwarming/co2-rapporten/vattenfall-warmte-etiket-stadswarmte-2021.pdf>.

⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-rendement-warmteleveranciers-2022-niet-gestegen-ondanks-hoger-maximumtarief>.

Antwoord 5
Zie mijn antwoord op vraag 3.

Vraag 6
In antwoord op eerdere vragen van het lid Leijten (Aanhangsel handelingen 2022/23, nr. 1522) stelt u dat de kosten van warmteleveranciers sterk zijn gestegen, en dat dit «waarschijnlijk» komt door de gestegen aardgasprijs, kunt u dit met cijfers onderbouwen en met feitelijke informatie komen welk onderdeel van warmtelevering in Nederland gebaseerd is op gas?

Antwoord 6
Volgens de gegevens van de RVO uit de Duurzaamheidsrapportage is voor de grote en middelgrote netten het aandeel van aardgas in de warmteproductie 58%. Het gaat hier voornamelijk om elektriciteitscentrales die zowel gas als warmte produceren, en om gasketels. Andere belangrijke bronnen zijn biogas en biomassa (17%) en restwarmte van afvalverbranding of van andere processen (24%). Daarnaast wordt warmte nog geproduceerd met aquathermie, geothermie of warmte-koude opslag waarbij een warmtepomp wordt gebruikt.

Voor zover gebruik wordt gemaakt van vanuit de SDE++-gesubsidieerde duurzame warmtebronnen zoals biogas en biomassa, is het van belang dat gelet op de systematiek van de SDE++ de hoogte van de subsidie gekoppeld is aan de aardgasprijs. Een hoge gasprijs betekent een lage subsidie. Dat kan er toe leiden dat ook warmtenetten met vooral duurzame bronnen per saldo hogere kosten met zich meebrengen als gevolg van de gestegen gasprijzen. Ook de prijs van restwarmte is in veel gevallen gekoppeld aan de prijs van aardgas.

Vraag 7
Wie heeft er wel inzicht in de werkelijke kosten en hoe is dit democratisch controleerbaar?

Antwoord 7
Zie mijn antwoord op vraag 4.

Vraag 8
Hoe zorgt u ervoor dat elke tariefswijziging van energie, maar zeker ook van warmte, gebaseerd is op werkelijke kosten?

Antwoord 8
De ACM houdt toezicht op de redelijkheid van tarieven voor elektriciteit en gas, conform de huidige Gaswet en Elektriciteitswet 1998. Recent is in verband met het invoeren van het prijsplafond en de volatiliteit van de prijzen door de ACM onderzoek gedaan bij de grote drie leveranciers. Daaruit is de conclusie getrokken dat zij geen hogere marges rekenen vergeleken met eerdere jaren. Daarnaast scherpt het kabinet de wettelijke consumentenbescherming aan met de Energiewet en wordt door het kabinet naar aanleiding van de motie Erkens/Bontenbal gekeken naar de equipering van de ACM.⁵ Voor toelichting op toezicht op warmtetarieven verwijs ik nu naar mijn antwoord op vraag 3.

Vraag 9
Waar baseert de Autoriteit Consument en Markt (ACM) haar maximale warmteprijs op? Kan deze berekening gedeeld worden?

Antwoord 9
De ACM stelt elk jaar op basis van de Warmtewet en het Warmtebesluit maximumprijzen voor warmte vast. Deze maximumprijs is gebaseerd op de gasreferentie, waarbij het uitgangspunt is dat een afnemer van warmte niet meer betaalt dan een gemiddelde afnemer van gas. Voor nadere toelichting over de gasreferentie verwijs ik u ook naar de brief die de ACM op 29 maart

⁵ Motie nr. 36 van 22 november 2022, bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) voor het jaar 2023 (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 36).

2022 als aanvulling op de technische briefing van 9 februari 2022 naar de Vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft toegezonden.⁶ Alle formules en parameters van de berekening staan in het Warmtebesluit en de Warmteregeling. De berekening van tarieven specifiek voor 2023 door de ACM is beschreven in het Tarievenbesluit warmteleveranciers 2023.⁷ Op de website van de ACM is ook het Excel bestand te vinden met de gedetailleerde berekening.⁸

Vraag 10

Bent u bereid de ACM te vragen om een gedetailleerd overzicht te geven van de prijsopbouw van warmte en deze informatie met de kamer te delen?

Antwoord 10

Een gedetailleerd overzicht van de opbouw van de maximumprijs is beschikbaar op de website van de ACM. De opbouw van de daadwerkelijke prijzen die warmteleveranciers in 2023 hanteren wordt door de ACM op dit moment onderzocht. Zie mijn antwoord op vraag 1.

Vraag 11

Hoe wordt de prijs van warmte bepaald van warmtenetten die geen (of alleen gedeeltelijk) aardgas als energiebron gebruiken?

Antwoord 11

Zie mijn antwoord op vraag 9 over hoe de maximumprijs voor warmte wordt bepaald. De ACM stelt op basis van wetgeving één maximumprijs vast voor alle warmteleveranciers. De Warmtewet en het Warmtebesluit staan het differentiëren van maximumprijzen niet toe. Zie ten aanzien van de daadwerkelijke prijs mijn antwoorden op de vragen 1,2 en 3.

Vraag 12

In de brief van 10 februari 2023 stelt u dat de ACM het rendement kan controleren wanneer er een aanleiding toe is, maar wat is de definitie van een aanleiding, en hoe controleert de ACM of er sprake is van een aanleiding (Kamerstuk 29 023, nr. 396)?

Antwoord 12

In de zomer van 2022 heeft de ACM beleidsregels voor de rendementstoets geconsulteerd.⁹ Daarin beschrijft de ACM wat een aanleiding kan zijn om deze rendementstoets te starten. Dit kunnen bijvoorbeeld de uitkomsten zijn van de rendementsmonitor of signalen.

Vraag 13

Waarom is er voor gekozen een minimum rendement van 6,5% te hanteren gedurende het prijsplafond, terwijl het werkelijke rendement van de sector volgens u 4% is? Waar is de keuze voor 6,5% op gebaseerd?

Antwoord 13

Het redelijk rendement is niet vastgesteld op basis van het werkelijke rendement, maar reflecteert de kosten die een leverancier moet maken om het vermogen aan te trekken voor investeringen, de zogenaamde Weighted Average Cost of Capital (WACC). Dit is een gebruikelijke manier om het redelijk rendement vast te stellen in kapitaalintensieve sectoren. De waarde van 6,5% is afgeleid van het door ACM in consultatie gebrachte redelijke rendement (WACC voor de rendementstoets), gelijk aan 4,2%, ter vaststelling in de loop van 2023, plus een beperkte risico-opslag voor het asymmetrisch reguleringsrisico.¹⁰ Deze opslag is gelijk aan ongeveer de helft

⁶ <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/antwoorden-op-vragen-van-de-vaste-kamercommissie-ezk-over-warmtetarieven.pdf>.

⁷ https://www.acm.nl/system/files/documents/tarievenbesluit-warmteleveranciers-2023_0.pdf.

⁸ <https://www.acm.nl/system/files/documents/berekening-leverings-en-huurtarieven-obv-reguleringsdata-2021.xlsx>.

⁹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/consultatie-beleidsregel-rendementstoets>.

¹⁰ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/consultatie-ontwerpbesluit-wacc-warmteleveranciers>. asymmetrisch reguleringsrisico ontstaat als overwinsten door regulering worden voorkomen maar de verliezen zijn voor de rekening van de leverancier zelf.

van de asymmetrische risico-opslag die in het verleden is toegepast in de regulering van telecommunicatienetwerken waarin veel geïnvesteerd moest worden.